

Appunti sulla proposta di legge

Premesse generali

La vicenda di cui si discute oggi necessita di alcune premesse generali.

Il governo era in procinto di emanare un decreto legge *legge misure urgenti per il rilancio dell'economia e per le attività imprenditoriali* poi ritirato. Le ragioni sono presto dette. La materia del decreto riguarda il governo del territorio materia concorrente ai sensi dell'art.117 3 co. Dopo la riforma del titolo V la potestà legislativa in materia spetta alle regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata allo Stato.

Tuttavia, la Corte ha ripetutamente affermato che dopo la l.c.3/2001 lo stato non può più emanare norme di dettaglio, neanche a carattere suppletivo o cedevole, nelle materie di legislazione concorrente. Inoltre il governo si è posto il problema se le ragioni della contingenza economica fossero sufficienti per giustificare questo intervento nella materia urbanistica ed edilizia derogando alla ripartizione delle competenze tra stato e regioni.

E' noto che di fronte a tali contingenze giuridiche di ordine costituzionale il governo ha preferito procedere attraverso trattative con le regioni in conferenza unificata per raggiungere di fatto lo stesso obiettivo, spingendo le regioni a far propri con leggi regionali i contenuti del provvedimento statale, scaricando così sulle regioni la responsabilità di non porre in essere strumenti per il rilancio dell'economia nei propri territori.

La disciplina prefigurata prevede essenzialmente premi di volumetria in deroga agli strumenti urbanistici ovvero *per legge* sia in caso di ampliamento che in caso di demolizione ricostruzione.

Queste disposizioni costituiscono un vulnus ai principi della pianificazione previsti dal nostro ordinamento. La legge 1150 del '42 è la legge generale che in conformità con l'art.42 cost, disciplina il regime della proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale mediante l'attività di pianificazione.

E' noto che l'urbanistica è funzione ordinatrice degli usi e delle trasformazioni del territorio è che questa si esplica attraverso il piano urbanistico. E' tanto vero questo che tra i principi della materia vi è quello per cui in assenza di piano si applicano gli standards *ope legis* ovvero l'edificabilità è ridotta al minimo attraverso la distinzione di centro abitato e di aree esterne ad esso. Ciò conferma che è il piano che disloca gli interessi armonicamente secondo le scelte partecipate che il comune pone in essere.

Con le disposizioni in discorso si rovescia il principio attribuendo un "diritto" (non un interesse legittimo) ai privati che prescinde dal piano alterando quindi il rapporto tra potere pubblico e interessi privati.

Inoltre si ridimensiona il potere autonomo del comune costituzionalmente garantito (art.114 cost.) che in sostanza non può sottrarsi alle richieste di trasformazione presentate dai privati.

Per di più il nuovo carico urbanistico derivante dagli interventi dovrebbe costringere i comuni ad adeguare il piano alle nuove esigenze degli standard, ribaltando anche qui un principio della pianificazione che lega strettamente l'edificazione alla previa garanzia degli standards urbanistici.

Inoltre, la riduzione degli oneri di costruzione e di urbanizzazione crea una disparità di trattamento tra proprietari poiché si crea una differenziazione tra interventi emergenziali e interventi ordinari.

Infine, dopo l'entrata in vigore della disciplina della VAS le modifiche alla disciplina dei suoli sono obbligatoriamente soggette a VAS, ma in questo caso non trattandosi di piani urbanistici o

di loro variazioni si infrange palesemente la disciplina comunitaria.

Molte regioni hanno già legiferato in materia (Toscana, Veneto, Umbria, E.Romagna)
La regione Sardegna non è stata da meno e si è mossa nella direzione di cui diremo.

Le questioni che si pongono qui oltre a quelle generali che abbiamo già richiamato attengono in particolare al fatto che il pdl nel prevedere un articolato sistema di premialità colloca tale premialità ex lege anche sui beni paesaggistici ex lege (300 m dal mare o 150 per le isole minori) e sui beni paesaggistici identitari regionali (le fasce costiere) ai sensi del PPR vigente.

Si osserva che il testo di legge non cita mai il bene paesaggistico "fascia costiera" ma solo la misura di salvaguardia in attesa del PPr di 2000 mt dal mare di cui alla l.8/2004, mentre il PPr vigente individua *nei* 2000 mt e *oltre* tale bene paesaggistico.

Inoltre, il testo fa continuamente riferimento al termine *in attesa dell'adeguamento dei piani urbanistici al PPR*, ma va osservato che i vincoli sui beni paesaggistici prevalgono già sulla pianificazione urbanistica dei comuni fin dall'adozione del PPr.

Ora il problema che si pone in primo luogo è quello di stabilire:

- a) se ai sensi dell'art. 117 2 co lett s) che prevede la competenza esclusiva dello stato in materia di (ambiente, tra cui rientra anche il paesaggio) esista uno spazio della legge regionale per dettare direttamente prescrizioni conformative della proprietà su aree paesaggistiche già disciplinate dal piano paesaggistico, diminuendone la tutela;
- b) se in base al Codice del paesaggio che prevede espressamente che la disciplina del paesaggio deve essere oggetto necessariamente del piano paesaggistico (art.135 1 co) si possa attraverso disposizioni di legge regionale derogare al

principio della pianificazione paesaggistica fissato dalla legge statale nell'ambito della competenza esclusiva statale in materia con riferimento in particolare ai beni paesaggistici;

- c) se in base al Codice del paesaggio attraverso il pdl non si leda il principio della gerarchia degli interessi poiché si antepone l'interesse alla trasformazione edilizia all'interesse paesaggistico/ambientale;
- d) se in presenza del piano paesaggistico il pdl leda il principio dell'art.145 del Codice ove è previsto che i piani paesaggistici non sono derogabili da parte di piani programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico. In questo senso le misure straordinarie per il sostegno dell'economia di cui al pdl equiparabili ad un programma economico;
- e) se in presenza del piano paesaggistico vigente si possa derogare alle disposizioni del piano attraverso disposizioni di legge che legittimano direttamente i proprietari a realizzare interventi edilizi in particolare su beni paesaggistici il cui contenuto è stato determinato volontariamente d'intesa con il Ministero;
- f) se in base al novellato Codice del paesaggio che prevede ai sensi dell'art.135 che per i beni paesaggistici ex lege, quelli provvedimentali e quelli identitari regionali (art. 143 1 co lett b, c, d,) vi sia oggi un obbligo della regione per determinarne il contenuto, anche modificatorio di quello preesistente, d'intesa con il Ministero;
- g) se in base al pdl in questione che potrebbe essere equiparato ad una legge provvedimento che determina il contenuto della proprietà in deroga ai piani urbanistici non si leda il principio costituzionale della tutela giurisdizionale a difesa dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, 113).

Lo statuto speciale della regione Sardegna riconosce competenza esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia oggi governo del territorio ma la pdl espressione di tali poteri regionali viola la primizia della materia paesaggistica di competenza statale già disciplinata dal piano paesaggistico.

In breve, quindi vi sarebbe più di una ragione per sostenere l'incostituzionalità della legge per violazione di legge e violazione del principio di ragionevolezza. Questioni che potrebbero farsi valere di fronte al giudice amministrativo nei confronti dell'impugnazione di una DIA o di una concessione edilizia da parte dei controinteressati, al fine di sollevare dinanzi alla Corte Cost. la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della legge regionale.

In particolare, il contenuto del progetto di legge, a differenza di altri testi regionali si caratterizza per essere un contro piano paesaggistico che incide proprio sugli elementi qualificanti del PPR: la tutela dei beni paesaggistici, le zone agricole, ed i centri storici. Sotto quest'ultimo profilo, a differenza di altre leggi regionali, sono escluse le zone A dei piani regolatori ad eccezione dei beni immobili con meno di 50 anni, e nemmeno è previsto che gli interventi premiali siano esclusi nelle zone sottoposte a vincolo idrogeologico, nei parchi e le aree protette (pensiamo al parco della Maddalena) come invece previsto da leggi regionali approvate.

Casa manca nel progetto di legge sardo che c'è in altre leggi regionali

A) Limiti agli interventi

Opere abusive	TUTTI
CENTRI STORICI ZONE A	TUTTI
S edifici 50 anni	
Zone di vincolo idrogeologico	
Parchi boschi	

Aree protette

Zone di tutela della costa e dell'arenile (ER)

Aree oggetti di vincoli paesistici previste nei piani

Vincoli d'indificabilità assoluta

Aree a rischio sismico

B) poteri dei comuni ambito di discrezionalità

potestà dei comuni di escludere aree o beni immobili (ER) Ve)

o di stabilire limiti differenziati

C) durata dell'intervento derogatorio 31 12 2010

Si mette in crisi anche il principio più volte sancito dalla corte cost che lo jus aedificandi deriva dal diritto di proprietà e la misura di tale diritto deriva dal piano urbanistico mentre qui si attribuisce uno jus aedificandi direttamente dalla legge ovvero si scinde lo jus aedificandi dal diritto di proprietà